

Η αναθεώρηση του Συντάγματος στην δίνη της παροχολογίας

Παναγιώτης Μαντζούφας,

Αναπληρωτής Καθηγητής στην Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Η συζήτηση για την αναθεώρηση αναζωπυρώθηκε με την τελευταία πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ και ενισχύθηκε με την πρόταση της ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ενώ υπάρχει ήδη κατατεθειμένη και η πρόταση του ΚΙΝΑΛ από τον Απρίλιο του 2018. Στην διαδικασία συνέβαλαν τόσο το ΠΟΤΑΜΙ όσο και το ΚΚΕ με αντίστοιχες προτάσεις. Στις προτάσεις αυτές, και στην διαδικασία που βρίσκεται ήδη σε εξέλιξη στην αρμόδια επιτροπή της βουλής, υπάρχουν αρκετά σημεία όπου σημειώνονται επισφαλείς συναινέσεις τουλάχιστον ως προς τις αλλαγές σε συγκεκριμένα άρθρα του Συντάγματος, ενώ διαφοροποιήσεις ως προς τις ειδικότερες ρυθμίσεις είναι δυνατόν να γεφυρωθούν. Η αποδέσμευση της εκλογής του ΠτΔ από την διάλυση της Βουλής (άρθρο 32), οι προτάσεις για τις μεταρρυθμίσεις της ποινικής ευθύνης των Υπουργών (άρθρο 86), η προσπάθεια αναθεώρησης της διατύπωσης για την βουλευτική ασυλία (άρθρο 62), σημειακές τροποποιήσεις στην διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος (άρθρο 110) αποτελούν ώριμες αναθεωρητικές προτάσεις που συγκεντρώνουν συγκλίσεις για θεσμικές μεταβολές σε συνταγματικό επίπεδο. Σε άλλα πεδία υπάρχουν περιθώρια -έστω και λίγα- επίτευξης συμφωνίας μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων, όπως η σχέση κράτους και εκκλησίας, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 3 του Συντάγματος, ενώ κοινός τόπος συνεννόησης φαίνεται να μην υπάρχει σε πεδία που αφορούν την σχέση του Συντάγματος με την οικονομία και το αναπτυξιακό πρότυπο της χώρας, όπως και σε σχέση με την δυνατότητα ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων (άρθρο 16). Όλα αυτά είναι πράγματι κρίσιμα ζητήματα και δεν πρέπει να χαθεί η ευκαιρία για την συναινετική απόσυρση αναχρονιστικών ρυθμίσεων που δυσχεραίνουν την λειτουργία του πολιτεύματος, ανεξαρτήτως των εύλογων ενστάσεων για την απουσία, στην παρούσα, εκ των πραγμάτων, μακρά προεκλογική περίοδο, των πολιτικών προϋποθέσεων για την αναθεώρηση του Συντάγματος και του διαλόγου για το κατά πόσο δεσμεύεται η δεύτερη βουλή από τις κατευθύνσεις της πρώτης βουλής ως προς το περιεχόμενο της αναθεώρησης.

Ωστόσο, η συγκυρία ανέδειξε και ένα άλλο μείζον ζήτημα που επανέρχεται συχνά πυκνά μετά την μεταπολίτευση και αφορά στον έλεγχο συνταγματικότητας των

νόμων και ειδικότερη στην σχέση του ελέγχου αυτού με την νομοθεσία που αφορά σε μισθούς, συντάξεις και κάθε είδους επιδόματα στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Το πεδίο στο οποίο τα ελληνικά δικαστήρια επιδεικνύουν ιδιαίτερη σπουδή και ασκούν συστηματικό έλεγχο καταλήγοντας συχνά στην αντισυνταγματικότητα των σχετικών ρυθμίσεων είναι οι περιπτώσεις όπου προβλέπονταν στην νομοθεσία επιδόματα σε ποικίλες κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων, συνήθως εξαρτημένα από προσχηματικά κριτήρια που στην συντριπτική τους πλειοψηφία δεν συνδέονταν με τις εργασιακές συνθήκες των εργαζομένων, δηλαδή ήταν προσοδοθηρικά και εν πολλοίς αυθαίρετα. Τα δικαστήρια όταν διαπίστωναν την παροχή ενός επιδόματος έσπευδαν να επεκτείνουν την καταβολή του -αποκαθιστώντας έτσι την ισότητα με το σχήμα της επεκτατικής ισότητας- και σε εκείνη την κατηγορία των δημοσίων υπαλλήλων-λειτουργών που δεν προβλέπονταν από το νόμο -τέτοιιοι ήταν κατά κύριο λόγο οι δικαστικοί- με αποτέλεσμα να μεταβάλλεται η μισθολογική κατάσταση ορισμένων κατηγοριών εργαζομένων και λειτουργών σε σχέση με αυτή που προβλέπονταν στην νομοθεσία.

Με την εφαρμογή των μέτρων που προέβλεπαν τα μνημόνια καταργήθηκε ο μεγαλύτερος αριθμός των επιδομάτων και προβλέφθηκαν μεγάλες και σχετικώς αναλογικές, μειώσεις σε μισθούς και συντάξεις, ενώ καταργήθηκαν τα δώρα εορτών και άδειας σε όλο τον δημόσιο τομέα με διαδοχικούς νόμους της περιόδου 2010-2016. Μετά την αρχική απόφαση ΣτΕ 668/2012 που έκρινε τις μειώσεις αυτές ως συνταγματικές, οι επόμενες αποφάσεις του ΣτΕ και αρκετών κατώτερων δικαστηρίων έκριναν ως αντισυνταγματικές τις μειώσεις αυτές στα ειδικά μισθολόγια (δικαστικοί, ένστολοι, πανεπιστημιακοί, γιατροί) και στις συντάξεις, ενώ το ΣτΕ αποφάνθηκε ότι παρανόμως περικόπηκαν τα δώρα στους συνταξιούχους, περιορίζοντας ωστόσο την δεσμευτικότητα των αποφάσεων σε αρκετές περιπτώσεις στο χρόνο έκδοσής τους.

Ουσιαστικά αυτός ο περιορισμός του εύρους της αναδρομικότητας απέβλεπε να περιορίσει χρονικά τις δημοσιονομικές συνέπειες των αποφάσεων, στο βαθμό που αφορούσαν μόνο τους προσφεύγοντες. Με πρόσφατες ρυθμίσεις η κυβέρνηση -με την οποία συμφώνησαν και οι υπόλοιπες πολιτικές δυνάμεις- έσπευσε να αποδώσει και σε όσους πολίτες ανήκουν στα ειδικά μισθολόγια, και δεν καλύπτονταν από τις αποφάσεις, τα «οφειλόμενα» αναδρομικά, αφήνοντας σε εκκρεμότητα, όλες τις υπόλοιπες κατηγορίες.

Τι διαπιστώνει κανείς από την παραπάνω εντελώς συνοπτική περιγραφή; Ότι μολονότι αριθμητικά το μεγαλύτερο ποσοστό του ελληνικού χρέους οφείλεται σε δαπάνες για συντάξεις και περίθαλψη (περίπου 200 δις.) τις οποίες έσπευσαν να περικόψουν τα «επάρατα» μνημόνια, έρχονται τα δικαστήρια και κρίνουν ότι οι ορισμένες από αυτές τις μειώσεις είναι αντισυνταγματικές και πρέπει να επιστραφούν τα ποσά στους δικαιούχους. Σε αυτές τις περιπτώσεις η βασική επιχειρηματολογία των αποφάσεων θεμελιώνεται στην ανεπαρκή αιτιολογία των περικοπών από την πλευρά του νομοθέτη, υπό την έννοια ότι το κράτος δεν τεκμηρίωσε με ειδικές επιστημονικές μελέτες το κατά πόσο οι συγκεκριμένες μειώσεις ήταν απολύτως αναγκαίες και δικαιολογημένες ως προς την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, ενώ επαρκής κρίθηκε η δικαιολόγηση των μειώσεων, κατά πλειοψηφία, για τον περιορισμό του αναδρομικού αποτελέσματος των αποφάσεων.

Με την αντίληψη ότι οι περικοπές μισθών και συντάξεων είναι αδικαιολόγητες συμφωνεί και ένα μεγάλο μέρος των πολιτικών δυνάμεων που αποδίδουν το δημοσιονομικό εκτροχιασμό της χώρας και την ουσιαστική της χρεωκοπία σε εξωγενείς παράγοντες. Δεν φταίνε επομένως, οι παρά την παραγωγική ικανότητα της χώρας, αυξήσεις σε μισθούς και συντάξεις και οι προσλήψεις (κυρίως την περίοδο 2004- 2009), δεν φταίει η κακοδιαχείριση στην περίθαλψη, δεν φταίνε τα «ευγενή» ταμεία με τα παράλογα προνόμια, φταίει η αναλγησία των ξένων που επιβουλεύεται την ανεξαρτησία μας και εποφθαλμιά τα πλούτη μας.

Έχουν τα παραπάνω σχέση με την επικείμενη αναθεώρηση; Διαπιστώνει κανείς ότι το μείζων αυτό θέμα δεν έχει απασχολήσει τις τρέχουσες προτάσεις. Μας λείπει η τόλμη να κάνουμε προτάσεις-τομές στην λειτουργία του κράτους με σημαντικές επιπτώσεις στην λειτουργία της οικονομίας αλλά στο ίδιο το πολίτευμα. Καμιά πολιτική δύναμη δεν εισηγείται την κατάργηση του άρθρου 88 παρ. 2 Σ «Οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών είναι ανάλογες με το λειτούργημά τους», διάταξη στην οποία στηρίζεται πρωτίστως η θεμελίωση των αποφάσεων που κρίνουν ως αντισυνταγματικές μειώσεις σε αποδοχές και συντάξεις των δικαστικών λειτουργών. Δεν είναι άραγε υποβαθμιστικό για το σημαντικό αυτό λειτούργημα να φέρεται ότι η δικαστική ανεξαρτησία εξαρτάται από τις αποδοχές και σαν μην πρέπει και οι υπόλοιποι δημόσιοι υπάλληλοι και λειτουργοί να πληρώνονται ανάλογα με τα καθήκοντά τους. Σε ένα κράτος δικαίου τα πραγματικά πολύ σοβαρά δικαστικά καθήκοντα και το απαιτητικό έργο που ασκούν οι δικαστές πρέπει να αμείβεται αντιστοίχως. Αυτό

όμως δεν θα πρέπει να το αποφασίζουν δικαστήρια, αλλά η βουλή, απόφαση που προφανώς εξαρτάται από την δημοσιονομική κατάσταση της χώρας. Αν η εκάστοτε κυβέρνηση αποφασίσει να αγνοήσει τα οικονομικά του κράτους δίνοντας αυξήσεις αδιακρίτως, -όπως έκανε στο πρόσφατο παρελθόν ενδίδοντας σε έναν απερίσκεπτο δημόσιο δανεισμό- οφείλει να φέρει και την ευθύνη της επιλογής της και να κριθεί για αυτό. Το ίδιο πρέπει να ισχύει γενικότερα για τους μισθούς και τις συντάξεις και εδώ πρέπει να μπει ένας συνταγματικός φραγμός που να αναθέτει την ευθύνη αυτή στην εκάστοτε κυβέρνηση και στην βουλή, χωρίς περιθώρια ανατροπών -εκτός των περιπτώσεων που τίθεται ζήτημα προσβολής της αρχής της ισότητας- με δικαστικές αποφάσεις.

Όπως γίνεται αντιληπτό το ζήτημα, ιδίως όταν κρίνεται η αντισυνταγματικότητα μιας οριζόντιας καθολικής και αναλογικής μείωση σε μισθούς και συντάξεις που εξετάζεται στην διαδικασία της πιλοτικής δίκης, δεν αφορά στην αποκατάσταση μιας ατομικής αδικίας, αλλά επηρεάζει την συνολική δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, για την οποία ο δικαστής δεν έχει την δικαιοδοσία να εκφέρει συνολική κρίση, ούτε και να απαιτεί εξειδικευμένες αιτιάσεις που εκ των πραγμάτων δεν θα μπορούσαν να του δοθούν. Η δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, όπως με πικρή πείρα αντιληφθήκαμε όλοι τα χρόνια της κρίσης, εξαρτάται από αστάθμητους παράγοντες και από επιλογές και διλήμματα σε ένα ευρύ φάσμα της δημόσιας πολιτικής. Αν μια κυβέρνηση π.χ επιλέξει να ενισχύσει τα επιδόματα προς τους ανέργους αντισταθμίζοντας το κόστος με περικοπές σε μισθούς και συντάξεις, αυτό αποτελεί πολιτική επιλογή στην οποία η δικαστική παρέμβαση και κρίση δεν μπορεί παρά να είναι οριακή. Ιδίως όταν σε αυτές τις περιπτώσεις απουσιάζει το συγκριτικό στοιχείο (π.χ μειώσεις μόνο για συγκεκριμένες κατηγορίες εργαζομένων και συνταξιούχων έναντι ομοειδών που δεν τις υφίστανται) και δεν υπάρχουν περιθώρια αξιοποίησης της αρχής της αναλογικότητας, τότε η δικαστική κρίση γίνεται επισφαλής και κατ' αποτέλεσμα συνταγματικά ανομιμοποίητη διότι καταφεύγει σε γενικότερες σταθμίσεις για τις οποίες δεν έχει ούτε τα μέσα ούτε και την δικαιοδοσία να εκφέρει. Σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα η κατανομή των δημόσιων πόρων είναι αντικείμενο της κυβερνητικής πολιτικής που έχει εξ' αντικειμένου την εποπτεία τόσο των δημοσιονομικών περιθωρίων, όσο και των ειδικότερων αναγκών.

Όσο και αν φαντάζει προκλητικό είναι άδικο ο δικαστής να επωμιστεί τις πανθομολογούμενες παθογένειες του πολιτικού συστήματος και να προσπαθήσει να

τις ανατρέψει με αποφάσεις οι οποίες θα έχουν τόσο σημαντικές συνέπειες στην δημοσιονομική ισορροπία. Όταν η ακύρωση των περικοπών αποτιμάται σε ένα ποσό που είναι δύσκολο να υπολογιστεί και κινείται μεταξύ 9 και 15 δισ. ευρώ, (ποσό που αντιστοιχεί στην συνολική δαπάνη για υγεία και παιδεία), και όπου όλοι θα σπεύσουν να προσφύγουν στην δικαιοσύνη για να διεκδικήσουν τα οφειλόμενα κατά την νομολογία, τότε ποιος θα μπορέσει να σταθεί εμπόδιο στο άνοιγμα ενός νέου κύκλου χρεοκοπίας¹. Όταν τα δικαστήρια αποφαινούνται για το αδικαιολόγητο των περικοπών σε μισθούς και συντάξεις του δημοσίου εύλογα αναρωτιέται κανείς αν δικαιούνται να αγνοούν το ένα εκ. ανέργους και ότι ο μέσος όρος μισθού στον ιδιωτικό τομέα είναι κοντά στα 500 ευρώ για εργασία περιορισμένου χρόνου.

Στο Σύνταγμα προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για τους μισθούς και τις συντάξεις και ισχυρές εγγυήσεις ότι θα υπάρχουν στάδια ελέγχου πριν κατατεθεί ένα συνταξιοδοτικό νομοσχέδιο προς ψήφιση στη βουλή. Ανάμεσα σε αυτές συγκαταλέγονται η υποχρέωση συνταξιοδοτικά νομοσχέδια να υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό των Οικονομικών(άρθρο 73 παρ. 2) χωρίς να γίνονται αντικείμενο εξουσιοδότησης(άρθρο 78 παρ. 4), ούτε βέβαια και τροπολογιών(άρθρο 73 παρ. 3) ενώ απαιτείται προηγούμενη υποχρεωτική γνωμοδότηση από το Ελεγκτικό Συνέδριο(άρθρα 98 παρ. 1 περ. δ' και 73 παρ. 2) η ύπαρξη της οποίας ελέγχεται από τα δικαστήρια. Τέλος, μισθός, σύνταξη, χορηγία ή αμοιβή δεν εγγράφεται στον προϋπολογισμό και δεν παρέχεται αν δεν προβλέπεται σε ειδικό νόμο (άρθρο 80 παρ. 1). Οι συγκεκριμένες συνταγματικές ρυθμίσεις για το μισθολογικό και συνταξιοδοτικό σύστημα συνεπάγονται έναν δημοσιονομικό σχεδιασμό που απαιτεί προηγούμενο ειδικό νόμο και εγγραφή στον προϋπολογισμό. Αυτή η λογική του Συντάγματος σε συνδυασμό με το σύστημα του διάχυτου, παρεμπόδιου και συγκεκριμένου ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων ανατρέπεται όταν ασκείται αφηρημένος έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων, όπως συμβαίνει κατ' αποτέλεσμα με τις αποφάσεις του μισθοδικείου και του ΣτΕ όταν αποφαινεται στο πλαίσιο της πιλοτικής δίκης, και όχι μόνο. Σε κάθε περίπτωση το θέμα είναι μεγάλο και σοβαρό και απαιτεί αναλυτικότερη πραγμάτευση από αυτή ενός σημειώματος, ωστόσο δεν πρέπει να παραβλέπετε ότι η εμπλοκή των δικαστηρίων στην δίνη των μνημονιακών περικοπών, επαναφέρει στην επικαιρότητα προβληματισμούς για τα

¹ Βλ. άρθρο Μ.Ματσαγγάνη, εφ. «ΤΟ ΒΗΜΑ» 11/11/2018

όρια των δικαιοδοτικών καθηκόντων σε σχέση με την διάκριση των λειτουργιών και τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων.

Μήπως πρέπει να βάλουμε ένα συνταγματικό φρένο στα δικαστήρια που με τις αποφάσεις τους μπορεί να ανατρέψουν μια δημοσιονομική ισορροπία που ανακτήθηκε με πόνους και θυσίες όλων; Μήπως τα μισθολογικά και συνταξιοδοτικά ζητήματα πρέπει να αποφασίζονται από την εκάστοτε κυβέρνηση και με βάση υπέρτερες αναγκαιότητες; Μήπως κανείς δεν επιτρέπεται να μοιράζει χρήματα που δεν υπάρχουν και ότι με τον τρόπο αυτό συμπλέει με τις λαϊκιστικές και παροχικές τάσεις των κυβερνήσεων που διακηρύσσουν υποκριτικά ότι συμμορφώνονται -κατά το δοκούν- με τις δικαστικές αποφάσεις, αποκτώντας έτσι ένα εύκολο άλλοθι για άσκηση προεκλογικής ψηφοθηρίας;

Τελειώνοντας θέλω να σημειώσω ότι δεν χρειάζεται να εμπλέκουμε και την δικαστική λειτουργία στον προεκλογική διαμάχη, αναζητώντας στις αποφάσεις της άλλοθι για ανεργάτιστες υποσχέσεις που θα μας ξαναβάλουν στο φαύλο κύκλο της παροχολογίας, όταν γνωρίζουμε ότι αυτή την φορά δεν θα μπορούμε να στηριχθούμε στους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς, εφόσον δεν τηρήσαμε τα υπεσχημένα.